

För kännedom:
Kommunfullmäktige
Partiernas gruppledare

Till:
Fastighets- och servicenämnden
Kommunstyrelsen
Socialnämnden

Granskning avseende investeringsprojektet Ängsgården (fd. Berget)

KPMG har av Piteå kommuns revisorer fått i uppdrag att löpande under två års tid granska om investeringsprojektet Ängsgården (fd. Berget) fungerat tillfredställande med avseende på intern kontroll. Uppdraget ingick i revisionsplanen för år 2017.

Syftet med granskningen har varit att löpande under 2017–2019 bedöma om investeringsprojektet fungerar tillfredställande med avseende på intern kontroll.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att investeringsprojektet till största del hanterats på ett tillfredsställande sätt avseende den interna kontrollen.

Vår bedömning är att förfarandet avseende upphandling, tilldelning etc. har hanterats i enlighet med LOU.

Det fanns en tydlig fördelning mellan roller- och ansvarsfördelning mellan de olika aktörerna. Dock saknades det en projektägare för projektet.

Vi anser att det är bra att anvisning avseende större investeringsprojekt nu finns på plats. Anvisningen fastslår att projekt av investeringsprojektet Ängsgårdens dignitet ska ha en utsedd projektägare. Dock anser vi att det inte är tillfredsställande att det inte utsågs en projektägare för nybyggnationen av vård- och omsorgsboendet. Vi rekommenderar därför nämnden/styrelsen att framgent säkerställa att samtliga delar i anvisningen avseende investeringsprojekt efterlevs.

Att det genomfördes en utvärdering i syfte att förbättra kommande projekt anser vi, ur ett lärande perspektiv, är mycket bra.

Generellt är vår erfarenhet att budget brukar överskridas i investeringsprojekt liknande investeringsprojektet Ängsgården. Att projektet med mycket god marginal hållit sig inom tilldelad ram samt att det inte funnits skäl att äska mer medel från fullmäktige menar vi är tillfredsställande.

En väl genomarbetad riskbedömning eliminerar flertalet eventuella problem som kan uppstå i ett byggprojekt. Att det genomfördes en adekvat riskbedömning initialt i projektet, vilken reviderades under projektets gång, anser vi är mycket bra.

Upprättad tidplan hölls.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och granskade nämnder att;

— säkerställa att samtliga delar i anvisningen avseende investeringsprojekt efterlevs.

Revisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande. Yttrande från fastighets- och servicenämnden önskas senast den 30 april 2020.

För Piteå kommuns revisorer


Anders Berg
Ordförande


Hans Lundström
Revisor



Granskning av investerings- projekt, vård- och omsorgsbo- endet Ängsgården (Berget)

Rapport

Piteå kommun

KPMG AB

2020-02-10

Antal sidor 20

Antal bilagor 1



Piteå kommun

Granskning av investeringsprojekt, vård- och omsorgsboendet Ängsgården (Berget)

2020-02-10

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Bakgrund investeringsprojektet Ängsgården	5
3.2	Upphandling	5
3.3	Projektets struktur	6
3.4	Investeringsbudget	8
3.5	Investeringsprocessen	10
4	Slutsats och rekommendationer	14
4.1	Svar på granskningsfrågorna	14
4.2	Rekommendationer	17
A	Bilagor	19

1 Sammanfattning

Vi har av Piteå kommuns revisorer fått i uppdrag att löpande under två års tid granska om investeringsprojektet Ängsgården (fd. Berget) fungerat tillfredsställande med avseende på intern kontroll. Uppdraget ingick i revisionsplanen för år 2017.

Syftet med granskningen har varit att löpande under 2017–2019 bedöma om investeringsprojektet fungerar tillfredsställande med avseende på intern kontroll.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att investeringsprojektet till största del hanterats på ett tillfredsställande sätt avseende den interna kontrollen.

Vår bedömning är att förfarandet avseende upphandling, tilldelning etc. har hanterats i enlighet med LOU.

Det fanns en tydlig fördelning mellan roller- och ansvarsfördelning mellan de olika aktörerna. Dock saknades det en projektägare för projektet.

Vi anser att det är bra att anvisning avseende större investeringsprojekt nu finns på plats. Anvisningen fastslår att projekt av investeringsprojektet Ängsgårdens dignitet ska ha en utsedd projektägare. Dock anser vi att det inte är tillfredsställande att det inte utsågs en projektägare för nybyggnationen av vård- och omsorgsboendet. Vi rekommenderar därför nämnden/styrelsen att framgent säkerställa att samtliga delar i anvisningen avseende investeringsprojekt efterlevs.

Att det genomfördes en utvärdering i syfte att förbättra kommande projekt anser vi, ur ett lärande perspektiv, är mycket bra.

Generellt är vår erfarenhet att budget brukar överskridas i investeringsprojekt liknande investeringsprojektet Ängsgården. Att projektet med mycket god marginal hållit sig inom tilldelad ram samt att det inte funnits skäl att äska mer medel från fullmäktige menar vi är tillfredsställande.

En väl genomarbetad riskbedömning eliminerar flertalet eventuella problem som kan uppstå i ett byggprojekt. Att det genomfördes en adekvat riskbedömning initialt i projektet, vilken reviderades under projektets gång, anser vi är mycket bra.

Upprättad tidplan hölls.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och berörda nämnder att;

— säkerställa att samtliga delar i anvisningen avseende investeringsprojekt efterlevs.

2 Inledning/bakgrund

De förtroendevalda revisorerna i Piteå kommun har i revisionsplanen för år 2017 beslutat att löpande följa upp ett investeringsprojekt i kommunen.

Revisorerna ska granska om kommunens verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, att fullmäktiges beslut har iakttagits samt om den interna kontrollen är tillräcklig.

Den interna kontrollen syftar till att skapa rutiner så att styrelsen kan säkerställa att verksamheten styrs mot de mål som fullmäktige har fastställt. Med intern styrning och kontroll menas en process genom vilken styrelse och personal skaffar sig rimlig säkerhet för att verksamhetens mål uppnås genom en ändamålsenlig och effektiv organisation och förvaltning av verksamheten.

Byggandet av äldreboendet Berget (initialt benämndes investeringen av vård- och omsorgsboendet Berget, idag är benämningen Ängsgården) innebär en betydande kostnad för kommunen. Revisionen bedömer en risk i att stora investeringar som genomförs brister i intern kontroll. Det är väsentligt att investeringen följer en väl utarbetad plan som är förankrad hos kommunens beslutande organ, att en rättvisande ekonomisk kalkyl har beräknats som underlag för investeringen, att kontinuerlig uppföljning görs av projektet och dess ekonomiska utfall under byggprocessen för att upptäcka och hantera avvikelser i tid samt att ansvariga hos kommunen får kontinuerlig rapportering av hur investeringsprocessen fortskrider.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att löpande under 2017–2019 bedöma om investeringsprojektet fungerar tillfredsställande med avseende på intern kontroll.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Hur är investeringsprojektet organiserat?
- Finns en tydlig ansvarsfördelning bland aktörer kopplade till projektet?
- Vilken tidplan, antaganden och underlag har projektet baserats på?
- Hur och till vilka sker avstämning och uppföljning av att projektet löper som planerat?
- Vilka åtgärder sätts in vid avvikelser i projektet, t ex om kostnaderna blir högre än beräknat?
- Finns en känslighetsanalys eller konsekvensbeskrivning utförd för tänkbara svårigheter som kan uppstå vid genomförandet av projektet?
- Är förekommande leverantörer kopplade till projektet upphandlade?
- Sker inköp förenat med investeringsprojektet i enlighet med förekommande avtal med leverantörer?

— Är det klart hur reklamationer och anmärkningar till leverantör i samband med investeringen ska hanteras?

Granskningen omfattar kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnderna, ej de kommunala bolagen.

Granskningen avser fastighets- och servicenämnden och socialnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen
- Tillämpbara interna regelverk och policys
- Politiska beslut

2.3 Metod

Vi har studerat och bedömt kommunens interna styrdokument relaterade till investeringsprojektet.

Vi har med hjälp av stickprov bland sammanträdesprotokoll, minnesanteckningar, avtal, tilläggsbeställningar, planer och övriga dokument kopplande projektet samt intervjuer med ansvariga tjänstemän inom fastighets- och serviceförvaltningen tagit reda på hur den interna kontrollen fungerar i det aktuella investeringsprojektet och om den är i enlighet med kommunens intentioner.

Verksamhetsområdeschef för Drift, Teknik & Projekt har faktakontrollerat rapporten.

3 Resultat av granskningen

Syftet med granskningen har varit att löpande följa investeringsprojektet avseende uppförande av nytt vård- och omsorgsboende. Revisorerna har i oktober 2018 fått ta del av en delrapport. Delrapporten bestod bland annat av hur projektet framskred och hur projektet låg till mot fastställd tidplan. Investeringsprojektet är idag¹ klart och brukarna har flyttat in. Kopplat till syftet och de granskningsfrågor som ställts beskrivs nedan hur projektet fortlöpt från år 2016–2019.

¹ 2019-11-26

3.1 Bakgrund investeringsprojektet Ängsgården

Det fanns ett stort behov av att bygga fler vård- och omsorgsboendeplatser då antalet äldre ökat och fortsätter att öka medan antalet boendeplatser i kommunen minskat.² Inom ramen för "Framtidens äldreomsorg" fanns ett beslut om att projektera ett nytt vård- och omsorgsboende i Piteå kommun. Socialförvaltningen hade arbetat fram ett underlag för planering av nytt vård- och omsorgsboende. Underlaget var berett i gemensamt möte med socialnämndens ordförande, socialchef samt kommunalråd och kommunchef.

Företrädare för verksamheten ansåg att det var nödvändigt med en utbyggnad av vård- och omsorgsboendeplatser för att möta det ökade behovet. Ytterligare platser kommer att behövas de närmsta tio åren, främst i centrala Piteå men även i Öjebyn. Förslaget för det nya vård- och omsorgsboendet var att boendet skulle inrymma 60 platser för dementa och placeras i central Piteå.

En grupp med bred politisk förankring hade arbetat fram förslag i projektet "Framtidens äldreomsorg" vilket presenterades för socialnämnden i maj 2016. Nämnden beslutade att socialförvaltningen och fastighetskontoret skulle arbeta vidare med följande tre alternativ³:

1. Bygga nytt boende på tomten vid Norrstrand
2. Utredda om Berggården går att bygga ut med 60 platser, mot Nygatan
3. Utredda utbyggnad av Öjagården med 10–12 platser på två plan, totalt ca 20–24 platser.

Kommunfullmäktige beslutade i *Verksamhetsplan 2017–2019*⁴ att investera i "nytt äldrecentra".

3.2 Upphandling

Piteå kommun gick ut med anbudsfrågan gällande nybyggnad av vård- och omsorgsboendet Ängsgården (fd. benämning, Berget). Upphandlingen genomfördes som ett öppet förfarande enligt LOU⁵.

Förfrågningsunderlaget inför upphandlingen skickades ut i maj 2017⁶. Inkomna anbud skulle vara Piteå kommun tillhanda senast i juli 2017⁷. Det inkom fem anbud, samtliga anbud kvalificerade sig till fortsatt utvärdering. Efter anbudsutvärdering hade BD Bygg

² SN 2016-05-11 § 102

³ SN 2016-05-11, § 102

⁴ KF 2016-06-22. § 136

⁵ Lag om offentlig upphandling (2016:1145)

⁶ 2017-05-24

⁷ 2017-07-03

AB lägst anbudspris. Kommunstyrelsens arbets- och personalutskott antog i juli 2017⁸ BD Bygg AB till generalentreprenör.

Upphandlad leverantör anger vilka underleverantörer som ska nyttjas i projektet. Om det ska ske ett byte av underleverantör ska primärkommunen meddelas samt godkänna bytet. Under projektets gång har det inte skett något byte av underleverantör.

Det finns i kommunen ramavtal avseende konsulter. Att ha ramavtal med leverantörer/konsulter anser företrädare för verksamheten sparar tid. Utöver generalentreprenören har det bland annat använts arkitekter och tekniska konsulter för att ta fram skisser, förfrågningsunderlag, bygghandlingar och besiktningar.

3.2.1 Bedömning - Upphandling

Vi har inom ramen för denna granskning tagit del av bland annat beställningsbeskrivelse, öppningsprotokoll, sammanställning över de fem lämnade anbudena, kommunstyrelsens arbets- och personalutskotts beslut⁹ om generalentreprenör samt tilldelningsbeslut. Vår bedömning är att förfarandet avseende upphandling, tilldelning etc. har hanterats i enlighet med LOU.

3.3 Projektets struktur

Styrgrupp

Inom projektet har det funnits en styrgrupp vilken bestod av följande funktioner; avdelningschef äldreomsorgen, fastighetschef, förvaltningschef fastighets- och servicekontoret, tf. socialchef, verksamhetsutvecklare samt avdelningschef samhällsbyggnad/fysisk planering. Det första styrgruppsmötet för projektet genomfördes den 5 maj 2016.

Styrgruppen förordade en nybyggnation vid Norrstrand. Socialnämnden beslutade, i enlighet med styrgruppens förslag, om fortsatt projektering av nybyggnad med 60 platser på Berggården.¹⁰

Styrgruppen träffades löpande efter behov under projektets gång. I det fall det uppstod förändringar i byggprojektet hanteras detta av fastighets- och serviceförvaltningen i dialog med entreprenören. Styrgruppen hade störst ansvar i projekteringsfasen.

Projektgrupp

I projektet tillsattes även en projektgrupp. I projektgruppen ingick; avdelningschef äldreomsorgen, hälso- och sjukvårdschef, verksamhetsutvecklare, fastighetschef, projektle-

⁸ KSAPU 2017-07-17, § 147

⁹ KSAPU 2017-07-17, § 147

¹⁰ SN 2016-09-14, § 137

Piteå kommun

Granskning av investeringsprojekt, vård- och omsorgsboendet Ängsgården (Berget)

2020-02-10

dare/byggledare, ombud, projektledare/kundförvaltare socialförvaltningen samt avdelningschef samhällsbyggnad/fysisk planering. Projektgruppen hade sitt första möte i september 2016.¹¹

Projektet hade en utsedd projektledare som hanterade det löpande arbetet och planeringen inom projektet. Denne redovisade till verksamhetsområdeschefen för Drift, teknik och projekt som i sin tur rapporterar direkt till förvaltningschef. I det fall det var något inom projektet som pekade på att gå utanför budgetramarna sammankallades det till ett styrgruppsmöte.

Verksamhetsområdeschefen drift, teknik & projekt har följt upp att projektets ramar och intentioner följdes under hela projektiden.

Tidplan

Nedan presenteras tidplanen för projektet dvs. när respektive moment planerades vara klart samt när i tiden det var verkställt och klart.

Moment	Plan	Verkställt
Projekteringsstart	2017-02-01	2016-12-19
Samgranskningsmöte	2017-05-15	2017-04-27
Förfrågningsunderlag klart	2017-05-22	2017-05-22
Förfrågan ut	2017-05-23	2017-05-24
Anbud in	2017-07-03	2017-07-03
Beredning	2017-07-07	2017-07-07
KSAPU	2017-07-17	2017-07-17
Protokoll justeras	2017-07-17	2017-07-17
Överklagandetid utgår	2017-07-28	2017-07-28
Startmöte	2017-08-09	2017-08-09
Byggstart	2017-08-21	2017-08-21
Slutbesiktning Hus	2019-06-26	2019-07-01
Slutbesiktning Mark	2019-08-07	2019-08-27
Påbörja inflyttning	2019-09-01	2019-09-02

¹¹ 2016-09-29

Startsmöte

I samband med startmöte för vård- och omsorgsboendet¹² tydliggjordes organisationen det vill säga beställarens organisation (vem som skulle vara ombud från kommunen), projektledare, bygglidare, teknikansvariga inom olika områden, markansvarig och entreprenörens organisation. Genomgång skedde även av vem som är projektörer och kontrollansvariga enligt PBL¹³. Kontraktshandlingarna gick igenom samt hantering av utbetalningar, avvikelser och störningar, hantering av bygglov, tider för besiktning, bedrivande av arbetet etc.

Utvärdering

Efter färdigställande av projektet genomfördes en utvärdering. Syfte med utvärderingen/uppföljningen var att förbättra kommande projekt i kommunen. Av protokollet *Erfarenhetsåterföring projekt Ängsgården Demensboende*¹⁴ framgår ett antal punkter, synpunkter och förslag på lösningar för att förbättra i kommande projekt

3.3.1 Bedömning – Projektets struktur

Det fanns en tydlig fördelning mellan roller- och ansvarsfördelning mellan de olika aktörerna, vilket framgår bland annat av de protokoll som vi tagit del av. Dock saknades det en projektägare, se nedan avsnitt 3.5.

Att det genomfördes en utvärdering i syfte att förbättra kommande projekt anser vi, ur ett lärande perspektiv, är mycket bra.

3.4 Investeringsbudget

Socialnämnden äskade i *Verksamhetsplan 2017–2019* investeringsbudget för att bygga nytt vård- och omsorgsboende vid Berggården (nuvarande Ängsgården).

Kommunfullmäktige beslutade i *Verksamhetsplan 2017–2019*¹⁵ att investera i "nytt äldrecentra". Finansiering fick ske på annat sätt än via investeringsanslag, när behov av antal platser samt lokalisering av platserna noggrant analyserats. Inventarier skulle ingå i investeringskalkyl.

Samråd och diskussioner skedde med berörda förvaltningar och vid kommunfullmäktige i november 2016¹⁶ beslutas om lånefinansiering av nytt vård- och omsorgsboende för äldreomsorgen. Kommunstyrelsen fick i uppdrag att utreda och upphandla lån upp till 100 mkr.

¹² 2017-08-09

¹³ Plan och bygglag (2010:900)

¹⁴ Protokoll 2019-09-05

¹⁵ KF 2016-06-22, § 136

¹⁶ KF 2016-11-21, § 293

Piteå kommun

Granskning av investeringsprojekt, vård- och omsorgsboendet Ängsgården (Berget)

2020-02-10

För år 2017 uppgick den beräknade investeringsutgiften till 23,5 mkr. Totala investeringsbehovet uppgick till 118,5 kr fördelat på åren 2017–2019. För åren 2018–2019 skulle nämnden återkomma i budgetarbetet med ett äskande enligt sedvanliga anvisningar.

Kommunfullmäktige beviljade 23,5 mkr i investeringsbudget för nytt vård- och omsorgsboende i juni 2017¹⁷. I samband med beslut av *Verksamhetsplan 2018–2020* beviljade kommunfullmäktige 63,0 mkr i investeringsbudget för vård- och omsorgsboendet. Genom beslut av *Verksamhetsplan 2019–2021* tilldelades 32,0 mkr i investeringsmedel för nytt äldrecentra. Inga ytterligare investeringar kopplat till vård- och omsorgsboendet fanns med i plan för år 2020.

Av tabellen nedan framgår en sammanställning av tilldelad budget för byggnation, inventarier samt driftsmedel.

<i>Tkr</i>	Byggnation, Nytt äldrecentra	Inventarier, Nytt äldrecentra	Driftsmedel, Nytt äldrecentra
VEP 2017–2019 ¹⁸	0	0	0
Investeringsbudget för nytt vård- och omsorgsboende Berget 2 ¹⁹	23 500		
VEP 2018–2020 ²⁰	63 000	897	11 600 ²¹
VEP 2019–2021 ²²	32 000	4 650	0

Totalt tilldelades projektet, byggnationen, 118,5 mkr av kommunfullmäktige. Enligt sammanställning från förvaltningen har 89,6 mkr nyttjats dock återstår enligt uppgift markåtgärder att genomföra.

Under projektets gång har det inte funnits behov att begära mer pengar än vad kommunfullmäktige tilldelat projektet.

¹⁷ KF 2017-06-26, § 145

¹⁸ KF 2016-06-22 § 136

¹⁹ KF 2017-06-26, § 145, nuvarande benämning på vård- och omsorgsboendet är Ängsgården

²⁰ KF 2017-06-26, § 141

²¹ Enligt VEP 2019–2021, avsatt medel i KS centrala pott i VEP 2018–2020

²² KF 2018-11-28, § 234

3.4.1 Inventarier

Den inredning och utrustning som fyllt vård- och omsorgsboendet låg utanför byggentreprenaden. Dessa köptes in utanför den upphandlade byggentreprenaden.

Inventarier till boendet upphandlades tillsammans med inköpsenheten. Inköpen skedde enligt företrädare för verksamheten via redan befintliga avtal, särskild upphandling och direktupphandlingar.

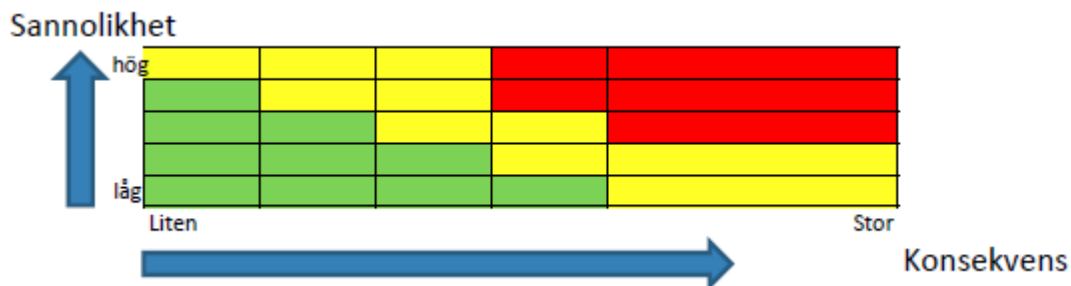
3.4.2 Bedömning – Investeringsbudget

Ungefär 75 procent av den totala tilldelade budgeten har nyttjats. Att projektet med mycket god marginal hållit sig inom tilldelad ram samt att det inte funnits skäl att äska mer medel från fullmäktige menar vi är bra. Generellt är vår erfarenhet att budget brukar överskridas i liknande investeringsprojekt.

3.5 Investeringsprocessen

3.5.1 Riskanalys

Initialt i projektet genomfördes det en riskanalys (se bilaga A). Denna uppdaterades vid behov under projektets gång.



I riskanalysen bedömdes konsekvensen, om bedömd risk skulle anses som liten, medel eller stor samt om sannolikheten att risken skulle uppstå var låg, medel eller hög.

Riskanalysen pekade ut markförhållandena, bygglov/detaljplan och byggtrafik som oacceptabel risknivå (röd nivå). Markförhållandena var det område som pekades ut som högts prioriterat. Konsekvensen skulle bli stor om det skulle uppstå problem med markförhållandena och sannolikheten var hög att det skulle uppstå problem. Det beslutades att grundundersökningar och geoteknisk undersökning skulle genomföras för att hantera risken. Resterande risker bedömdes som tolerabla eller försumbara dock fanns det åtgärder kopplade till flertalet av riskerna.

Gränssnittet mellan nämnden och entreprenören reglerades i upphandlat avtal. Ansvarsfördelningen mellan aktörer kopplade till projektet skedde enligt sedvanliga entreprenadavtal genom bland annat allmänna bestämmelser.

3.5.2 Avvikelser

I budget fanns 15 procent reserverat för oförutsedda kostnader. "Normalt" brukar oförutsedda utgifter budgeteras med 10 – 15 procent för nybyggnation. Att det budgeterades med 15 procent berodde enligt företrädare för verksamheten på osäkerheter gällande markförhållandena på plats. Oförutsedda kostnader och projektförändringar uppgick till ca 6 mkr dock var vid färdigställande av denna rapport samtliga kostnader är inte slutreglerade och godkända.²³

Under projektets gång uppstod avvikelser i form av bland annat att;

- utemiljön slutbesiktades något senare än planerat pga. otydligheter i bygghandlingarna.
- sprinklersystemet kompletterades med en tank placerad i en container pga. ändrade förutsättningar för inkommande vattenkapacitet.
- parkeringarna blev klara senare pga. förändrade förutsättningar/besked angående placeringarna.

3.5.3 Avstämning och uppföljning

Rapportering hur projektet fortlöpte skedde enligt verksamhetsföreträdare löpande till fastighets- och servicenämnden under hela projektets gång. I samband med delårsrapportering fick nämnden en mer detaljerade ekonomisk redogörelse, ekonomisk prognos samt rapporter om hur tidsplanen hölls.

Månadsvis rapportering av ekonomi och verksamhet skedde enligt uppgift från bygglärdare till byggombud tillika verksamhetsområdeschef.

3.5.4 Reklamationer och anmärkningar

Reklamationer och anmärkningar styrs av entreprenadjuridiken. Reklamationer har enligt uppgift hanterats och reglerades enligt Allmänna bestämmelser AB04²⁴. Investeringen är idag²⁵ slutbesiktad och efterbesiktad i enlighet med Allmänna bestämmelser AB04.

Under projekts gång och vid slutbesiktning har det enligt företrädare för verksamheten funnits ett relativt stort antal anmärkningar som tagits upp vid slutbesiktningar och där efter stämts av att de åtgärdats vid efterbesiktningar. Exempel på anmärkningar som funnits är:

- Bygg; repara i golvmatta samt att skåplucka saknades.

²³ 2019-12-03

²⁴ Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader. AB04 är avsedda att användas vid s.k. utförandeentreprenader, dvs. entreprenader där beställaren tillhandahåller projekteringen.

²⁵ 2019-11-26

- EI; hörslina saknades samt dörrfunktion var ej klar.
- Brand; detektor saknades samt dörrar som inte stängdes helt vid prov.
- VVS; blandare fungerade ej.
- Ventilation; rökgasfläktar var ej monterade.

3.5.5 Anvisning investeringsprocessen

Under projektets gång har anvisning för investeringsprocessen tagits fram. Syftet med anvisningen är att ansvarsfördelningen skulle bli tydligare internt inom primärkommunen bland annat genom att tydliggöra vem som är projektägare. I projektet utsågs inte någon projektägare. Anledningen till detta var enligt företrädare för verksamheten att projektet startade upp innan anvisningarna var framtagna och implementerade.

Kommunchefen har beslutat om anvisningen *Investeringsprocess byggnader i Piteå kommun*²⁶. Anvisningen är framtagna för att tydliggöra och kvalitetssäkra handläggning av större investeringsprojekt, byggnader med större markanläggningar i Piteå Kommun.

Anvisningen beskriver vad som skall ingå i investeringens olika faser och hur beslutspunkter skall hanteras och förankras med beslutande organ. Det övergripande syftet med anvisningarna rörande investeringsprocessen är att skapa tydliga beslutspunkter i investeringsprojektets olika faser för att säkerställa en ökad kvalitet i projektgenomförandet. Anvisningarna gäller för större investeringar, men kan användas i alla typer av byggprojekt.

Investeringsprocessens olika faser beskrivs enligt följande;

1	Initiering	Uppdragsbeskrivning från verksamhet/lokalresursplanering/strukturplan
2	Förstudie	Beskriva verksamhetens och de tekniska behoven grovt, faktainsamling, verksamhetens behov, bedömning av fastighetens skick, grova skisser, kalkyler.
3	Program	Framtagning av besluts- och projekteringsunderlag, förfinade skisser, kalkyler, beskrivningar.
4	Projektering	Framtagande av upphandlingsunderlag: detaljerad beskrivning över vad som skall byggas.
5	Upphandling	Anbudsförfarande

²⁶ Kommunchef 2018-04-26

6	Entreprenad	Genomförande av byggnation
7	Avslut	Inflyttning av verksamhet, relationshandlingar.
8	Uppföljning	Utvärdering av resultat och hur processen fungerat. Sker genom intervjuer med berörda.

Anvisningarna beskriver även de olika rollerna och ansvaren i investeringsprocessen enligt följande:

- Projektägare (förvaltningschef eller annan utsedd från fastighets- och serviceförvaltningen/socialförvaltningen/kultur-, park- och fritidsförvaltningen/barn- och utbildningsförvaltningen): Ansvarar för att projektets ramar och intentioner följs under hela projektiden.
- Representant samhällsbyggnad: Bevaka allmänna mark- och gatufrågor.
- Förvaltare (fastighets- och serviceförvaltningen): leder projektet under utvecklingsfasen.
- Projektledare (fastighets- och serviceförvaltningen/konsult): Leder projektet under genomförandefasen.
- Bygglidare (fastighets- och serviceförvaltningen/konsult): Leder projektet under entreprenadfasen.
- Projektgruppen: Följer upp och beslutar om större projektförändringar. Består av projektägare, eventuellt representant samhällsbyggnadsförvaltningen, förvaltare, projektledare och eventuellt bygglidare.

3.5.6 Bedömning – Investeringsprocessen

En väl genomarbetad riskbedömning eliminerar flertalet eventuella problem som kan uppstå i ett byggprojekt. Att det genomfördes en adekvat riskbedömning initialt i projektet, vilken reviderades under projektets gång, anser vi är mycket bra.

Knappa sju procent av nyttjad budget för projektet kan tillskrivas oförutsedda kostnader. Med detta håller budget för oförutsedda utgifter.

Vidare anser att det är bra att anvisning avseende större investeringsprojekt nu finns på plats. Anvisningen fastslår att projekt av denna dignitet ska ha en utsedd projektägare. Projektägare ansvarar för att projektets ramar och intentioner följs under hela projektiden. Ingen projektägare utsågs i projektet för nybyggnation av vård- och omsorgsboendet. Genom att ingen direkt projektägare fanns utsedd rekommenderar vi nämnden/styrelsen att säkerställa att samtliga delar i anvisningen avseende investeringsprojekt efterlevs.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att investeringsprojektet till största del hanterats på ett tillfredsställande sätt avseende den interna kontrollen.

Vår bedömning är att förfarandet avseende upphandling, tilldelning etc. har hanterats i enlighet med LOU.

Det fanns en tydlig fördelning mellan roller- och ansvarsfördelning mellan de olika aktörerna. Dock saknades det en projektägare för projektet.

Vi anser att det är bra att anvisning avseende större investeringsprojekt nu finns på plats. Anvisningen fastslår att projekt av denna dignitet ska ha en utsedd projektägare. Dock anser vi att det inte är tillfredsställande att det inte utsågs en projektägare för nybyggnationen av vård- och omsorgsboendet. Vi rekommenderar därför nämnden/styrelsen att framgent säkerställa att samtliga delar i anvisningen avseende investeringsprojekt efterlevs.

Att det genomfördes en utvärdering i syfte att förbättra kommande projekt anser vi, ur ett lärande perspektiv, är mycket bra.

Generellt är vår erfarenhet att budget brukar överskridas i investeringsprojekt liknande detta. Att projektet med mycket god marginal hållit sig inom tilldelad ram samt att det inte funnits skäl att äska mer medel från fullmäktige menar vi är tillfredsställande.

En väl genomarbetad riskbedömning eliminerar flertalet eventuella problem som kan uppstå i ett byggprojekt. Att det genomfördes en adekvat riskbedömning initialt i projektet, vilken reviderades under projektets gång, anser vi är mycket bra.

Upprättad tidplan hölls.

4.1 Svar på granskningsfrågorna

Hur är investeringsprojektet organiserat?

Vi har tagit del av dokument som beskriver organisationen avseende ansvar, både internt och externt, för de olika delarna i projektet samt rollerna i styr- och projektgrupperna, se avsnitt 3.3.

Det fanns en tydlig fördelning mellan roller- och ansvarsfördelning mellan de olika aktörerna, vilket framgår bland annat av de protokoll som vi tagit del av. Det genomfördes en utvärdering i syfte att förbättra kommande projekt vilket vi ur ett lärande syfte anser är mycket bra.

Finns en tydlig ansvarsfördelning bland aktörer kopplade till projektet?

Gränssnittet mellan fastighets- och servicenämnden och entreprenören reglerades i upphandlat avtal. Ansvarsfördelningen mellan aktörer kopplade till projektet skedde enligt sedvanliga entreprenadavtal bland annat genom allmänna bestämmelser.

Under projektets gång har anvisning för investeringsprocessen tagits fram. Syftet med anvisningen är att ansvarsfördelningen skulle bli tydligare internt inom primärkommunen bland annat genom att tydliggöra vem som är projektägare. Projektägare ansvarar för att projektets ramar och intentioner följs under hela projekttiden. Vi anser att det är bra att anvisning avseende större investeringsprojekt nu finns på plats. Däremot anser vi att det inte är tillfredsställande att det inte utsågs en projektägare för nybyggnationen av vård- och omsorgsboendet. Vi rekommenderar därför nämnden/styrelsen att säkerställa att samtliga delar i anvisningen avseende investeringsprojekt efterlevs.

Vilken tidplan, antaganden och underlag har projektet baserats på?

Enligt tidplan skulle projektet starta 2017-02-01 och vara avslutat 2019-09-01. Projektet kom igång sex veckor innan uppstarten var planerad och inflyttning påbörjades en dag efter beslutad tidplan. Även vid delrapporteringen som genomfördes inom ramen för denna granskning (2018-10-08) låg investeringsprojektet i fas, inga propåer om eventuella tidsförskjutningar förelåg vid tidpunkten för delrapporteringen.

Initialt genomfördes det en riskanalys vilken uppdaterades vid behov under projektets gång. Markförhållandena var det område som pekades ut som högst prioriterat där konsekvensen uppgavs vara stor och sannolikheten hög att problem med markförhållandena skulle inträffa.

Vår bedömning är att det på det stora hela fanns adekvata underlag samt att tidplanen var realistisk för att genomföra projektet.

Hur och till vilka sker avstämning och uppföljning av att projektet löper som planerat?

Fastighets- och servicenämnden fick löpande information om projektet. I samband med delårsrapportering fick nämnden en mer detaljerade ekonomisk redogörelse, ekonomisk prognos samt rapporter om hur projektet fortlöpte mot tidsplanen.

Månadsvis rapportering av ekonomi och verksamhet skedde enligt uppgift från bygglidare till byggbud/tillika verksamhetsområdeschef.

Vilka åtgärder sätts in vid avvikelser i projektet, t ex om kostnaderna blir högre än beräknat?

Totalt tilldelades projektet 118,5 mkr av kommunfullmäktige. Enligt sammanställning från förvaltningen har 89,6 mkr använts dock återstår enligt uppgift markåtgärder att genomföra.

Under projektets gång har det inte funnits behov att begära mer pengar än vad kommunfullmäktige tilldelat projektet.

I budget fanns 15 procent reserverat för oförutsedda kostnader. "Normalt" brukar oförutsedda utgifter budgeteras med 10–15 procent för nybyggnation. Att det budgeterades med 15 procent berodde enligt företrädare för verksamheten på osäkerheter gällande markförhållandena på plats. Oförutsedda kostnader och projektförändringar uppgick till ca 6 mkr dock var vid färdigställande av denna rapport samtliga kostnader är inte slutreglerade och godkända.

Finns en känslighetsanalys eller konsekvensbeskrivning utförd för tänkbara svårigheter som kan uppstå vid genomförandet av projektet?

Det fanns en tydlig riskanalys som pekade ut markförhållandena, bygglov/detaljplan och byggtrafik som oacceptabel risknivå. Markförhållandena var det område som pekades ut som högst prioriterat. Konsekvensen skulle bli stor om det skulle uppstå problem med markförhållandena och sannolikheten var hög att det skulle uppstå problem. Det beslutades att grundundersökningar och geoteknisk undersökning skulle genomföras för att hantera risken. Resterande risker bedömdes som tolerabla eller försumbara dock fanns det åtgärder kopplade till flertalet av riskerna.

Är förekommande leverantörer kopplade till projektet upphandlade?

Ramavtal för generalentreprenaden fanns. Det fanns även upphandlade ramavtal avseende konsulter. Utöver generalentreprenören har det bland annat använts arkitekter och tekniska konsulter för att ta fram skisser, förfrågningsunderlag, bygghandlingar och besiktningar.

Upphandlad leverantör anger vilka underleverantörer som ska nyttjas i projektet. Om det ska ske ett byte av underleverantör ska primärkommunen meddelas samt godkänna bytet. Under projektets gång har det enligt uppgift inte skett något byte av underleverantör.

Vi bedömer att förfarandet avseende upphandling, tilldelning etc. har hanterats i enlighet med LOU.

Sker inköp förenat med investeringsprojektet i enlighet med förekommande avtal med leverantörer?

Den inredning och utrustning som fyllt vård- och omsorgsboendet låg utanför byggentreprenaden. Dessa köptes in utanför den upphandlade byggentreprenaden.

Inventarier till boendet upphandlades tillsammans med inköpsenheten. Inköpen skedde enligt företrädare för verksamheten via redan befintliga avtal, särskild upphandling och direktupphandlingar.

Är det klart hur reklamationer och anmärkningar till leverantör i samband med investeringen ska hanteras?

Reklamationer och anmärkningar styrs av entreprenadjuridiken. Reklamationer har enligt uppgift hanterats och reglerades enligt Allmänna bestämmelser AB04²⁷. Investeringen är idag slutbesiktad och efterbesiktigad i enlighet med Allmänna bestämmelser AB04.

Under projekts gång och vid slutbesiktning har det enligt företrädare för verksamheten funnits ett relativt stort antal anmärkningar som tagits upp vid slutbesiktningar och där efter stämts av att de åtgärdats vid efterbesiktningar.

4.2 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen och berörda nämnde att:

— säkerställa att samtliga delar i anvisningen avseende investeringsprojekt efterlevs.

²⁷ Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader. AB04 är avsedda att användas vid s.k. utförandeentreprenader, dvs. entreprenader där beställaren tillhandahåller projekteringen.



Piteå kommun

Granskning av investeringsprojekt, vård- och omsorgsboendet Ängsgården (Berget)

2020-02-10

Datum som ovan

KPMG AB

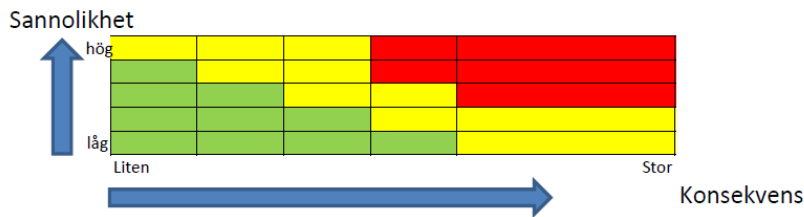
Camilla Strömbäck
Kommunal revisor

Eva Henriksson
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

A Bilagor

Riskmatris Vård och omsorgsboende Berget



Riskvärde
■ = Oacceptabel (prio 1)
■ = Tolerabel (prio 2)
■ = Försumbar (prio 3)

Värdera riskerna 1 till 5 utifrån sannolikhet och konsekvens

Sannolikhet	gångar	Konsekvens	Riskvärde	Prioritet	Risk	Beskrivning av åtgärd
4	x	2	8	2	Byggområde	Samordnas med gatu och SOC.
2	x	4	8	2	Politik	Klara och tydliga besked i god tid efterfrågas.
3	x	3	9	2	Störningar för boende av bygget	Kravställan i FFU på damm och ljud.
3	x	5	15	1	Markförhållanden	Grundundersökningar/geo utförs
3	x	2	6	3	Årstid	Vinterkostnader kan behöva tas med.
3	x	2	6	3	Ny parkering	Placering utreds
2	x	4	8	2	Kalkyler	Förfinande kalkyler upprättas senare i projektet.
3	x	3	9	2	Marknad	Svårbedömd.
3	x	3	9	2	Sophantering	Samordnas med lastkajs placering, trafiksituation (inbackande lastbil)
3	x	3	9	2	Externa resurser/konsulter	Säkerställ resurser.
1	x	5	5	2	Bygglov / Detaljplan	Enbart mindre avvikelser
5	x	1	5	3	Byggtrafik	Planering
1	x	4	4	3	Fjärrvärme ledningsförläggning	Planeras med PiteEnergi
1	x	3	3	3	Elkraft transformatorplacering	Utreds
1	x	3	3	3	Elkraft placering reservkrafttaggregat	Utreds

Piteå kommun

Granskning av investeringsprojekt, vård- och omsorgsboendet Ängsgården (Berget)

2020-02-10

1	x	3	3	3	Reservkraft otillräcklig	Utreds
1	x	3	3	3	Omkopplingar (El, va, avlopp, vent.)	Utreds hur anslutningar mot äldre delar påverkas.
1	x	3	3	3	Projektstyrning	Organisationsfråga
1	x	2	2	3	Ändringar i lagar och regler	Går ej att påverka.
3	x	2	6	3	Schakt el resp. VVS	Samordnas
3	x	3	9	2	Samordningsmissar	Samordnas i 3D för bättre samordning
3	x	3	9	2	Solskydd	Solbelastning simuleras i energiberäkningsprogram.
3	x	3	9	2	Snöskottning	
3	x	3	9	2	Brandbil	Tillräcklig höjd under ev. SkyWalk projekteras samt ev markförstärkning.
3	x	3	9	2	Ingen luftkonditionering (kyla)	Solbelastning simuleras i energiberäkningsprogram. Ventilationsaggregat med värmepump